

**INFORME AJ-CCPH 2022/39.- ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA, A LA PRODUCCIÓN DE PROYECTOS DE LARGOMETRAJES, DE DOCUMENTALES Y DE OTRAS OBRAS AUDIOVISUALES EN ANDALUCÍA.**

**Asunto: Disposiciones generales. Subvenciones. Bases reguladoras. Cine. Largometrajes, documentales y otras obras audiovisuales. Concurrencia competitiva. Obligación de relacionarse con la Administración por medios electrónicos. Agencia Andaluza de Instituciones Culturales.**

Remitido por el Sr. Secretario General Técnico borrador de Orden de referencia, para la emisión por esta Asesoría Jurídica del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre (en adelante, ROFGJ), cumple al Letrado que suscribe formular las siguientes

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** Daremos inicio al presente informe examinando una cuestión que frecuentemente se plantea al examinar bases reguladoras de subvenciones como la que nos ocupa: si su naturaleza jurídica es la de una disposición reglamentaria, o se trata meramente de un acto administrativo dirigido a una pluralidad indeterminada de personas destinatarias.

Para dilucidar esta cuestión, utilizaremos como parámetro el denominado “*criterio ordinamental*”, que viene siendo empleado desde hace varias décadas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo - y más recientemente, también por los Tribunales Superiores de Justicia - como fundamento para distinguir entre los actos administrativos y las disposiciones administrativas de carácter general.

A la luz de dicho criterio, la Orden sometida a nuestro informe se configura no sólo desde el punto de vista formal, sino también materialmente, como una auténtica disposición administrativa de carácter general, que viene a innovar el ordenamiento jurídico, en el que se inserta con vocación de permanencia, y que es susceptible de diversas aplicaciones en el tiempo, por cuanto establece la bases reguladoras que serán de aplicación, durante un periodo de tiempo indefinido, a la concesión en régimen de concurrencia competitiva de subvenciones a la producción de proyectos de largometrajes, de documentales y de otras obras audiovisuales en Andalucía; bases que habrán de ser aplicadas por las correspondientes convocatorias que de las citadas subvenciones se realicen, durante el tiempo en que la Orden permanezca en vigor.



Firmado por: MATOSO AMBROSIANI JOSE PABLO		21/04/2022 13:26	PÁGINA 1 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlbjL6oAcgUDUeq1kr\$X6gsV	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	

**SEGUNDA.-** Una vez determinada la naturaleza reglamentaria del presente proyecto de Orden, pasamos a examinar el fundamento competencial del mismo.

A tales efectos, ha de comenzarse invocando el artículo 45.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAA), a tenor del cual:

*“1. En las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión”.*

Este precepto estatutario debe ponerse en conexión con lo dispuesto en el artículo 68.3.1 EAA, el cual atribuye a nuestra Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de cultura, que comprende:

*“(…) las actividades artísticas y culturales que se lleven a cabo en Andalucía, así como el fomento de la cultura, en relación con el cual se incluye el fomento y la difusión de la creación y la producción teatrales, musicales, de la industria cinematográfica y audiovisual, literarias, de danza, y de artes combinadas llevadas a cabo en Andalucía; la promoción y la difusión del patrimonio cultural, artístico y monumental y de los centros de depósito cultural de Andalucía, y la proyección internacional de la cultura andaluza”.*

Estas competencias se encuentran actualmente residenciadas en la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 del Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, y en el artículo 1 del Decreto 108/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la citada Consejería.

Por último debemos citar el artículo 47.1.1<sup>a</sup> EAA, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre:

*“1.º El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma”.*

**TERCERA.-** Por lo que respecta al marco normativo en el que viene a integrarse la presente Orden, debe distinguirse entre la normativa comunitaria europea, el ordenamiento estatal y la legislación autonómica andaluza:

- A. Dentro del Derecho Comunitario Europeo, es necesario hacer referencia al Reglamento (UE) n<sup>o</sup> 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado. Este Reglamento incluye en su artículo 1.1.j) dentro de su ámbito de aplicación a las “ayudas a la

*cultura y conservación del patrimonio*”, que son objeto de regulación específica en la Sección 11 de su Capítulo III (artículos 53 y 54)

El artículo 54.1 del Reglamento dispone que:

*“1. Los regímenes de ayudas concebidos para apoyar la elaboración de guiones, y el desarrollo, la producción, la distribución y la promoción de obras audiovisuales serán compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, del Tratado, y quedarán exentos de la obligación de notificación prevista en el artículo 108, apartado 3, del Tratado, siempre que se cumplan las condiciones previstas en el presente artículo y en el capítulo I”.*

En el citado Capítulo I se encuentra el artículo 6, en cuyos apartados 1 y 2 se establece que:

*“1. El presente Reglamento se aplicará exclusivamente a las ayudas que tengan un efecto incentivador.*

*2. Se considerará que las ayudas tienen un efecto incentivador si, antes de comenzar a trabajar en el proyecto o actividad, el beneficiario ha presentado por escrito una solicitud de ayuda al Estado miembro de que se trate (...)”.*

- B. En el ordenamiento estatal, la norma de referencia es la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), buena parte de cuyas normas tiene el carácter de legislación básica, conforme a lo previsto en su disposición final primera. Esta Ley dedica a las bases reguladoras de la concesión de subvenciones su artículo 17.

Por otra parte, debe invocarse el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones (en sucesivas menciones, RLGS), y cuya naturaleza básica se determina en su disposición final primera.

Por último hemos de citar la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, que dentro de su Capítulo III, dedicado a las medidas de fomento e incentivos a la cinematografía y al audiovisual, regula en los artículos 24 a 27 la concesión de ayudas a la producción de largometrajes; estos preceptos tienen carácter básico, de acuerdo con lo previsto en la disposición final tercera de la Ley.

- C. En cuanto al ordenamiento autonómico andaluz, los aspectos fundamentales del régimen de las subvenciones que concedan la Administración de la Junta de Andalucía o sus agencias se contienen en el Título VII del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo (en lo sucesivo, TRLHPJA).

Asimismo, debemos citar el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía

Firmado por: MATOSO AMBROSIANI JOSE PABLO		21/04/2022 13:26	PÁGINA 3 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlBjL6oAcgUDUeq1krI\$X6gsV	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	

(en adelante, RSJA), que dedica a las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones regladas su Capítulo II (artículos 4 a 21).

Finalmente debemos hacer referencia a la Ley 6/2018, de 9 de julio, del Cine de Andalucía, la cual dedica su Título III a regular las medidas de fomento de la industria cinematográfica y de producción audiovisual. Dentro del mismo, el artículo 38 regula específicamente la concesión de ayudas públicas a la creación, desarrollo y producción cinematográfica y audiovisual, estableciendo en sus apartados 1 y 3 lo siguiente:

*“1. Podrán establecerse ayudas destinadas a la creación, el desarrollo y la producción de obras audiovisuales, incluida la escritura de guiones, en los términos y de conformidad con los requisitos que se establezcan reglamentariamente, en el marco de la Estrategia a la que se refiere el artículo 11.*

(...)

*3. En el caso de las obras cinematográficas, las correspondientes bases reguladoras podrán prever subvenciones solo para las obras de nuevos realizadores, las de animación y los documentales”.*

**CUARTA.-** El rango de Orden del proyecto normativo que estamos examinando viene impuesto por el artículo 118.1 TRLHPJA, según el cual:

*“1. Las normas reguladoras de subvenciones se aprobarán por las personas titulares de las Consejerías correspondientes y serán publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”.*

Conviene además poner de manifiesto sobre este particular que el artículo 4.2 RSJA contempla que:

*“2. (...) mediante Orden de la Consejería competente en materia de Administración Pública se aprobarán, previo informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía y del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, unas bases reguladoras tipo para la concesión de subvenciones de concurrencia competitiva, y otras para las de concurrencia no competitiva. Cuando las Consejerías las utilicen en sus proyectos de bases reguladoras y se ajusten a ellas, sin exigir que junto a la solicitud de subvención las personas interesadas aporten ningún otro documento, no se solicitarán los informes previstos en los párrafos c) y d) del presente apartado. En caso contrario, las Consejerías tendrán que solicitar dichos informes”.*

En este sentido, mediante Orden de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior de 20 de diciembre de 2019 fueron aprobadas las bases reguladoras tipo y los formularios tipo de la Administración de la Junta de Andalucía para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva.

Ello no obstante, el proyecto de Orden que nos ocupa establece un articulado autónomo, que si bien en algunos preceptos reproduce el contenido de artículos de las ya citadas bases reguladoras tipo, introduce numerosas especificidades, debidas fundamentalmente a la exigencia de que las personas o entidades solicitantes de las subvenciones acompañen a su solicitud una serie de documentos, referidos al proyecto de largometraje, documental u obra audiovisual para la que se solicita la subvención; la presentación de estos documentos resulta necesaria para que los proyectos puedan ser debidamente valorados.

Por ello, al no ajustarse el articulado de la Orden al contenido de las bases reguladoras tipo, resulta preceptivo que el mismo sea informado por esta Asesoría Jurídica, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.2.d) RSJA.

**QUINTA.-** Por lo que se refiere a la tramitación seguida para la elaboración de la presente Orden, debe tomarse en primer lugar como parámetro la regulación del procedimiento de elaboración de los reglamentos que contiene el artículo 45 de la Ley 6/2006, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en las ulteriores menciones, LGCAA).

A la luz de dicho precepto, y tras examinar la documentación que se ha remitido a esta Asesoría Jurídica acompañando a la petición de informe, cabe señalar que:

- Consta en el expediente que se ha llevado a cabo, con carácter previo a la elaboración de la norma, una consulta pública para recabar la opinión de los sujetos y entidades potencialmente afectados por la futura norma, con arreglo a lo previsto en el artículo 45.1.a) LGCAA; en la Ley 7/2017, de 27 diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía y en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo LPACAP); sin que en dicho trámite se haya formulado observación alguna
- Obra en el expediente, tal y como exige el artículo 45.1.b) LGCAA, memoria justificativa de la conveniencia y oportunidad de la aprobación de la Orden; memoria económica en la que se evalúa su incidencia económico-financiera; test de evaluación de su posible incidencia sobre la libre competencia; valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma para la ciudadanía, e informe de evaluación del del impacto por razón de género, todos ellos emitidos por la Secretaría General de Innovación Cultural y Museos.
- En cuanto a los informes, dictámenes y aprobaciones preceptivos a que se refiere el artículo 45.1.b) LGCAA, en la documentación que obra en nuestro poder constan los siguientes:
  - i. Informe económico-financiero emitido por la Dirección General de Presupuestos, de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, tal y como exige el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regula la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera.

ii. Informe emitido por la Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, en cumplimiento del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

iii. Informe de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico sobre el informe de evaluación del impacto por razón de género, tal y como prescribe el artículo 4.3 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula la elaboración del informe de evaluación del impacto de género.

iv. Informe evacuado por la Intervención General de la Junta de Andalucía, en cumplimiento de lo dispuesto para los procedimientos de elaboración de bases reguladoras de subvenciones por el artículo 4.2.a) RSJA.

- Respecto a los trámites de audiencia e información pública que contempla el artículo 45.1.c) LGCAA, consta en la documentación remitida que el borrador de Orden ha sido sometido a información pública, mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía con fecha 17 de diciembre de 2021.
- Por otra parte, se ha concedido audiencia a una serie de entidades representativas del sector de la producción y creación audiovisual en Andalucía.
- En el expediente se incluyen sendos informes emitidos por esa Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, en cumplimiento de lo exigido por los artículos 45.2 LGCAA y 4.2.b) RSJA.
- Constatamos que se incluye en el expediente una memoria elaborada por la Secretaría General de Innovación Cultural y Museos, en la que se justifica que el borrador de Orden resulta ajustado a los principios de buena regulación que contempla el artículo 129.1 LPACAP: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.
- Por último, se recoge en el expediente diligencia de la Secretaría General de Innovación Cultural y Museos, mediante la que se hace constar que tanto el texto de la Orden, como el acuerdo de inicio del procedimiento y las memorias e informes preceptivos han sido publicados en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, dando así cumplimiento a lo exigido en el artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

**SEXTA.-** Entrando ya a examinar el contenido del borrador de Orden, comenzaremos formulando algunas observaciones de carácter general:

Firmado por: MATOSO AMBROSIANI JOSE PABLO		21/04/2022 13:26	PÁGINA 6 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlBjL6oAcgUDUeq1kr\$X6gsV	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	

I. El borrador de Orden sometido a nuestro examen recoge todas las previsiones exigidas, como contenido mínimo de las bases reguladoras, por los artículos 17.3 LGS 119 TRLHPJA y 5 RSJA.

II. Cuando se hacen remisiones a otros artículos de la Orden, resulta innecesario añadir el inciso *“de las presentes bases reguladoras”* o *“de la presente Orden”*, conforme a lo dispuesto en el epígrafe I.69 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de julio de 2005, a las que nos remitimos, dada la inexistencia de previsión específica sobre el particular en el ordenamiento autonómico andaluz.

III. De igual manera, en las remisiones a otros apartados o párrafos de un mismo precepto es innecesario recoger el inciso *“de este artículo”* o *“del presente artículo”*.

Ya como observaciones pormenorizadas al texto del borrador de Orden, formularemos las siguientes:

**Preámbulo:** Debemos empezar proponiendo, como observación general de carácter sistemático, que el contenido de la presente parte expositiva, cuya extensión es notable, se divida en apartados identificados con números romanos, tal y como prevé el epígrafe I.15 de las Directrices de técnica normativa.

Por lo que hace específicamente al primer párrafo, debería también citarse el artículo 45.1 EAA, conforme a lo señalado en la consideración segunda del presente informe. Además, la remisión a *“el artículo 68”* del texto estatutario podría hacerse con mayor exactitud a *“el artículo 68.1”*.

Respecto al segundo párrafo, en su inciso final sería más correcto hacer referencia a *“el apartado 2”* del artículo 1 del Decreto 108/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico. Por otra parte, aconsejamos que en aras de una mejor técnica normativa, la reproducción del contenido de dicho precepto se haga eliminando las comillas; esta observación es asimismo predicable del párrafo vigésimo primero.

Pasando al séptimo párrafo, sería aconsejable mejorar la redacción de su inciso inicial, para el que proponemos el tenor siguiente: *“No obstante, la convocatorias de subvenciones que se han realizado al amparo de las Órdenes citadas en el párrafo anterior han ido poniendo de manifiesto la necesidad de adecuar los requisitos y demás exigencias previstas en las bases reguladoras a las especiales características de los proyectos audiovisuales para los que se solicitan estas subvenciones...”*.

En el décimo párrafo convendría hacer una referencia más precisa a *“el Plan Estratégico de Subvenciones para el periodo 2020-2022 de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico...”*.

Por lo que hace al undécimo párrafo, sería más exacto hacer referencia a *“...la producción de largometrajes y de documentales”*, eliminando la mención a los proyectos. Por otra parte, sugerimos que en

el último inciso sean citadas expresamente, en aras de una mayor claridad, *“la Orden de 1 de agosto de 2016 y la Orden de 19 de mayo de 2017”*.

En cuanto al decimotercer párrafo, sería más claro referirse en el inciso inicial a *“...las novedades que las presentes bases reguladoras introducen en el procedimiento de concesión de subvenciones”*. Sobre la exigencia de que todas las personas solicitantes, ya sean físicas o jurídicas, deban relacionarse electrónicamente con la Administración nos pronunciaremos más adelante.

Por lo que respecta al decimoquinto párrafo, para facilitar la comprensión de lo expuesto en el mismo sería aconsejable precisar *“...siempre que dicha Agrupación se incorpore a la producción con anterioridad...”*.

Pasando al vigésimo párrafo, debería hacerse una mención más precisa a *“la Orden de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior de 20 de diciembre de 2019, por la que se aprueban las bases reguladoras tipo...”*.

La redacción del vigésimo primer párrafo resulta, a nuestro juicio, un tanto farragosa, por lo que aconsejamos simplificar su contenido, dándole un tenor análogo al siguiente:

*“Por lo que hace a la tramitación de estas subvenciones, la misma se atribuye de forma íntegra a la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, agencia pública empresarial de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2017, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y que se encuentra adscrita a la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, a través de la Secretaría General de Innovación Cultural y Museos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.4 del ya citado Decreto 108/2019, de 12 de febrero. Tal atribución encuentra apoyo en los Estatutos de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, aprobados por Decreto 103/2011, de 19 de abril, que en su artículo 3.2.a) atribuyen a la Agencia, en materia de subvenciones, las potestades de inspección, y en su artículo 7.1.b) prevén que para el cumplimiento de sus funciones la Agencia podrá convocar, tramitar y conceder subvenciones y ayudas y financiar programas, proyectos y actuaciones. Debe señalarse a este respecto que entre las materias en que la Agencia podrá desarrollar su actividad de fomento se encuentran la cinematografía y las artes audiovisuales, como dispone el artículo 6.2.a) de sus Estatutos”*.

En cuanto al vigésimo tercer párrafo, consideramos que sería más preciso referirse a *“el carácter compatible que suelen tener las ayudas a la cinematografía y a las artes audiovisuales...”*.

Aconsejamos que en el inciso que abre el vigésimo quinto párrafo, a la referencia a *“el volumen de información”* se haga a *“el volumen de documentación”*.

Como observación común a los párrafos vigésimo séptimo y vigésimo octavo, echamos en falta que se citen expresamente los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad y eficiencia, así como que se

justifique de manera más detallada que el texto de la Orden se adecua a dichos principios, tal y como exige el artículo 129.1 LPACAP.

Pasando al trigésimo párrafo, la mención a “*estas ayudas*” podría realizarse de modo más preciso a las subvenciones que son objeto de las presentes bases reguladoras. Esta observación se hace extensiva al párrafo trigésimo primero.

Finalmente, en el trigésimo segundo párrafo cabría citar también el artículo 4.6 RSJA.

Disposición transitoria única: Se establece que los procedimientos de concesión y gestión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la producción de largometrajes, documentales y otras obras audiovisuales que ya se hubieran iniciado a la entrada en vigor de la presente Orden se seguirán rigiendo por la normativa aplicable en el momento de su iniciación. Por ello, nos suscita dudas si la mención a “*los distintos órganos que, por razón de la materia, asuman dichas competencias*” debe entenderse referida a los órganos competentes según la normativa anterior, o bien a los órganos que resulten competentes de conformidad con la presente Orden.

Disposición derogatoria única: Tanto en el párrafo a) como en el párrafo b) debería citarse con mayor precisión la: “*Orden de la Consejería de Cultura de...*”.

**SÉPTIMA.-** Respecto a las bases reguladoras que se aprueban por la presente Orden, formularemos las observaciones siguientes:

Artículo 5: En el apartado 4 se hace referencia a las personas solicitantes de las ayudas “*a la producción*”, pero en realidad las tres líneas de subvenciones que se determinan en el artículo 1.1 tienen como objeto la actividad de producción, ya sea de largometrajes, de documentales o de otros proyectos audiovisuales, por lo que el inciso entrecomillado nos parece innecesario.

Artículo 6: Comenzando por el apartado 2, que se refiere al caso de que los importes subvencionales solicitados por las personas o entidades seleccionadas superen el crédito disponible, planteamos si para determinar el importe que corresponderá a cada beneficiario, en proporción a la puntuación obtenida por el mismo, habrá de tomarse como referencia para realizar dicho cálculo proporcional el máximo de puntos que pueda obtenerse en cada una de las líneas de subvenciones, o bien la puntuación máxima obtenida por el solicitante mejor valorada en la respectiva línea.

Por lo que hace al apartado 3, en su segundo párrafo, resultaría más exacto que la mención a “*la subvención otorgada en proporción al total de los puntos*” se hiciera al importe subvencional concedido a cada beneficiario, en proporción a la puntuación obtenida por cada uno de ellos. Por otra parte, debería indicarse si para la distribución de importes, en su caso, entre los beneficiarios suplentes se atenderá al mismo criterio de proporcionalidad en función de las puntuaciones obtenidas, ya que la referencia al “*orden de prelación*” puede suscitar dudas.

Artículo 7: Por lo que respecta al apartado 1, en su primer párrafo sería aconsejable añadir “...y resulten estrictamente necesarios para la realización de la misma”.

En cuanto al párrafo a), al aludirse en su inciso final a “el plazo de ejecución”, convendría añadir una remisión a lo dispuesto sobre este particular en el artículo 25.1.a).

Por lo que se refiere al párrafo c), nos plantea dudas si la mención en el inciso final a “los gastos de realización recogidos en este apartado” ha de entenderse comprensiva a la totalidad de los gastos subvencionables que se determinan en el apartado 1, lo que en su caso convendría expresar en términos más claros.

Pasando al párrafo d), parece conveniente poner de manifiesto que la aplicación, a los gastos subvencionables de viajes, alojamiento y manutención, de los límites previstos en el Decreto 54/1989, de 21 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio de la Junta de Andalucía, y en la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 11 de julio de 2006, por la que se actualizan las cuantías de determinadas indemnizaciones por razón del servicio, ha de entenderse como una decisión de tomar dichos límites como referencia, pero no deriva de que los beneficiarios de las subvenciones que nos ocupan se encuentren incluidos en el ámbito de aplicación de las normas citadas. En otro orden de cosas, consideramos que la referencia a “el periodo de imputación” debe interpretarse con arreglo a lo establecido en el párrafo a), lo que de ser así podría señalarse expresamente.

Por lo que hace al apartado 2, en su primer párrafo la referencia a “la actividad incentivada” podría hacerse, en términos más exactos, al proyecto de largometraje, documental u obra audiovisual objeto de la subvención. Asimismo sería aconsejable precisar la mención a los “gastos generales de producción”, indicando que los mismos se determinan en el apartado 1.b).

Proponemos como redacción para el inciso que abre el segundo párrafo: “Se podrán computar como gastos subvenciones el coste de los trabajos que realice como director, directora o guionista la persona productora de la obra audiovisual subvencionada...”.

Respecto al apartado 3, como observación común a los párrafos a), b) y c) sería más claro hacer mención, como referencia para calcular los límites porcentuales previstos en dichos párrafos, a “el total de los gastos subvencionables que se determinan en los apartados 1 y 2”.

Por lo que se refiere específicamente al párrafo b), no nos resulta claro qué quiere indicarse exactamente con la previsión de que los gastos generales de producción “...se imputarán en proporción a la participación efectiva de los mismos en el proyecto subvencionado”, por lo que aconsejamos su formulación en términos más precisos.

Finalmente, pasando al apartado 11, debería indicarse el “dies a quo”. para el cómputo de los plazos de cinco y dos años que en dicho apartado se establecen.

Artículo 12: Comenzando por el apartado 2, en su párrafo k) podría hacerse una remisión más precisa a lo dispuesto en “*el artículo 10.7.d)*”.

Por lo que hace al apartado 6, en su inciso final sería aconsejable prever de manera más clara “*...pudiendo la misma persona o entidad resultar beneficiaria de ambas subvenciones*”.

Artículo 13: Centrándonos en el apartado 1, estimamos que en efecto, procede exigir que todos los interesados en solicitar alguna de las subvenciones reguladas en la presente Orden, aun cuando se trate de personas físicas, lo hagan de forma electrónica, y ello al amparo de lo previsto en el artículo 14.3 LPACAP, según el cual:

*“Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”.*

A nuestro juicio, debe presumirse que las personas físicas dedicadas a la producción de obras audiovisuales reúnen unas capacidades y conocimientos técnicos que permite imponerles la obligación de que se relacionen con la Administración por medios electrónicos.

Artículo 14: Por lo que respecta al apartado 1, consideramos que la Dirección de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales no precisaría delegación de competencias para convocar los procedimientos de concesión de las subvenciones que nos ocupan, ya que dicha competencia se reconoce como propia de la Agencia en el artículo 7.1.b) de los Estatutos de dicha entidad, y aparece contemplada con carácter general como una de las atribuciones de la Dirección de la Agencia en el artículo 15.2.k) de los citados Estatutos, sin perjuicio de que atendiendo a la cuantía de las subvenciones, pueda precisar para ello la autorización de la Presidencia o del Consejo Rector, conforme a lo establecido respectivamente en los artículos 9.2.f) y 12.j) de los Estatutos de la Agencia.

En otro orden de cosas, resultaría más claro aludir a “*el mismo número del Boletín Oficial...*”.

Artículo 16: Centrándonos en el apartado 1, cabe poner de manifiesto que los criterios de valoración que se establecen son comunes a las tres líneas de subvenciones, si bien varían en función de la línea de que se trate las puntuaciones asignadas a cada una de dichos criterios.

Por lo que hace al criterio recogido para la línea 1 en el párrafo b), referido al volumen de gasto o inversión realizado en Andalucía, interpretamos que la referencia a “tal volumen de gasto o inversión” ha de entenderse circunscrita al gasto o inversión realizados en Andalucía, lo que podría indicarse expresamente. Por otra parte, resultaría más correcto prever que dicho volumen “...deberá ascender, al menos, al 125% del importe de la subvención concedida”. Hacemos extensivas ambas observaciones a los párrafos a) de las líneas 2 y 3.

En cuanto al criterio que se establece para la línea 1 en el párrafo c), relativo al valor cultural del proyecto, en el epígrafe 4º debería corregirse la referencia a “la Comunidad Andaluza” - concepto éste que tiene su propio significado normativo -, efectuándola a “la Comunidad Autónoma de Andalucía”. Esta observación es asimismo aplicable al párrafo b) de la línea 2 y al párrafo c) de la línea 3.

En relación con el criterio previsto para la línea 1 en el párrafo e), consistente en la trayectoria y solvencia de la persona o entidad solicitante en la producción de obras audiovisuales en los últimos ocho años, al contemplarse el supuesto de que la empresa solicitante tenga una menor antigüedad, nos parece más claro indicar que se valorará la trayectoria y solvencia de “...la persona contratada por la entidad solicitante para ejercer las funciones de producción ejecutiva del proyecto”. Hacemos extensiva esta observación al párrafo e) de la línea 2 y al párrafo d) de la línea 3.

Por lo que se refiere al criterio establecido para la línea 1 en el párrafo f), relativo al porcentaje de participación de mujeres en el equipo técnico de la producción, nos parece poco clara la referencia a “los puntos automáticos” contemplada en el último párrafo, con la que interpretamos que quiere aludirse a la puntuación asignada, en aplicación de este criterio, atendiendo a la documentación presentada por la entidad solicitante; ello podría señalarse de manera más precisa. Esta observación es también predicable de los párrafos g) de las líneas 2 y 3.

Respecto al criterio contemplado para la línea 1 en el párrafo i), referido a la “coproducción internacional con aportación creativa”, sería aconsejable determinar con mayor precisión qué aspectos serán objeto de valoración en este criterio. Lo mismo procede señalar en cuanto a los párrafos i) de las líneas 2 y 3.

Finalmente, por lo que hace al criterio previsto para la línea 1 en el párrafo m), consistente a la incorporación al proyecto, durante al menos seis meses, de una persona con un grado reconocido de discapacidad igual o superior al treinta y tres por ciento, sería más correcto prever “...por encima de la cuota de reserva establecida en el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre”. Hacemos extensiva esta observación a los párrafos m) de las líneas 2 y 3.

Artículo 17: En el apartado 1 convendría invocar de modo más preciso “el artículo 7.1.b)” de los Estatutos de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales. Además, debería también citarse el artículo 15.2.k) de los citados Estatutos, al que ya hemos hecho referencia al examinar el artículo 14.1 de la Orden.

Por lo que hace al apartado 3, al establecerse en su primer párrafo que la Comisión de Evaluación deberá tener en su composición una representación equilibrada de hombres y mujeres, sería aconsejable citar también los artículos 18 y 19 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Finalmente, en el párrafo b) echamos en falta una más precisa determinación del contenido y términos del deber de confidencialidad que se impone a las personas designadas para formar parte de la Comisión de Evaluación.

Artículo 18: Comenzando por el apartado 1, sería más exacto referirse a “...el carácter cultural de cada proyecto”.

Respecto al apartado 4, sugerimos que la mención a “el órgano competente” se haga, de modo más preciso, a “el órgano instructor”.

Artículo 19: Por lo que hace al apartado 1, en su apartado 1, en su primer párrafo se alude a un “formulario para presentar alegaciones” que, interpretamos, acompañará a la convocatoria subvencional, lo que sería aconsejable indicar expresamente. Esta observación es asimismo predicable del apartado 6, así como del “formulario de solicitud” previsto en el artículo 22.2.

En cuanto al apartado 2, deben corregirse las remisiones normativas que contempla su epígrafe 2º, realizándolas a “el artículo 10.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y el artículo 29.3 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos”.

En el epígrafe 8º.b) convendría hacer una mención más precisa a “...todas las personas o entidades coproductoras”.

Finalmente, en el apartado 6 resultaría más claro hacer mención a “el Registro Electrónico indicado en el artículo 13.1”.

Artículo 21: Centrándonos en el apartado 4, debemos poner de manifiesto que en efecto, los artículos 3.5.a), 9.2.h) y 34.1 de los Estatutos de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales prevén que los actos administrativos que dicte la Dirección de la Agencia en el ejercicio de las potestades administrativas serán en materia de subvenciones serán recurribles en alzada ante la Presidencia de la Agencia.

Artículo 22: En relación con el apartado 1, sugerimos la conveniencia de prever que al practicar las publicaciones que contempla este mismo apartado se realizará un aviso, de carácter meramente informativo, a las personas y entidades incluidas en la correspondiente publicación, al dispositivo o dirección de correo electrónico que hubieren indicado en su solicitud.

La remisión normativa que cierra el apartado 2 debe efectuarse a “...los artículos 20, 21 y 22 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre”.

Artículo 23: Por lo que respecta al párrafo a), nos parece importante dejar constancia de que, en efecto, el TRLGHP determina en su artículo 123.4 la publicidad de las subvenciones que se concedan, disponiendo que:

Firmado por: MATOSO AMBROSIANI JOSE PABLO		21/04/2022 13:26	PÁGINA 13 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlBjL6oAcgUDUeq1kr\$X6gsV	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	

*“Las subvenciones concedidas deberán ser publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. A tal efecto, las Consejerías y agencias concedentes publicarán trimestralmente las subvenciones concedidas en cada periodo, con expresión del programa y crédito presupuestario al que se imputen, persona o entidad beneficiaria, cantidad concedida y finalidad o finalidades de la subvención.*

*No será necesaria la publicación de las subvenciones concedidas en los supuestos contemplados en el apartado 8 del artículo 20 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre”.*

Artículo 24: Comenzando por el apartado 4, nos parece equívoca la mención en su primer párrafo a la obtención concurrente de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos *“fuera de los casos permitidos en estas bases reguladoras”*, ya que en el artículo 9.1 se establece, con carácter general, el carácter compatible de las subvenciones objeto de las presentes bases reguladoras.

En cuanto al segundo párrafo, consideramos que lo dispuesto en el mismo deberá aplicarse siempre que el importe acumulado de las subvenciones, ayudas, ingresos o recursos obtenidos supere no ya *“el coste de la actividad subvencionada”*, sino los porcentajes a los que se refiere el ya citado artículo 9.1. Esta observación es asimismo predicable del artículo 28.2.

Pasando al apartado 7, a nuestro juicio podría resultar más claro señalar, en el inciso que abre su primer párrafo, que: *“La reducción de los costes efectivos de ejecución del proyecto subvencionado, en un porcentaje no superior al treinta por ciento del presupuesto aceptado...”*.

En análogo sentido, proponemos como reducción para el segundo párrafo: *“En cualquier caso, esta reducción del presupuesto de ejecución no podrá afectar al cumplimiento de los requisitos y criterios que fueron razón del concreto otorgamiento de la subvención ni a la consecución del objeto y finalidad de la misma, y no podrá implicar que el importe de la subvención supere respecto al presupuesto el porcentaje máximo que se establece como límite máximo para cada línea en el artículo 6.1. En caso de superarse dicho límite máximo, habrá de reintegrarse el importe que exceda”*.

Por lo que hace al apartado 8, en su párrafo a) sería más exacto referirse a la *“reducción del importe de la subvención”*.

Finalmente, en el párrafo b) sería aconsejable indicar con mayor claridad que: *“La modificación afectará a todas las personas o entidades beneficiarias, y se hará efectiva aplicando al importe subvencional concedido a cada una de ellas...”*.

Artículo 25: Comenzando por el apartado 1, por lo que se refiere a su párrafo a) interpretamos que el plazo de ejecución de treinta y seis meses regirá igualmente para aquellas obras audiovisuales no destinadas a su explotación en salas a las que se hace referencia en el inciso final, debiendo, por tanto, acreditarse que dentro de dicho plazo se ha concluido la realización de la obra y se ha realizado la venta de los derechos de emisión de la misma; si es así, planteamos la conveniencia de recogerlo expresamente.

En cuanto al párrafo g), sería más correcto que la mención a “*el plazo indicado de cuatro años...*” se hiciera a “*el plazo de cuatro años...*”. Esta observación se hace extensiva al párrafo l).

Artículo 26: Por lo que hace al apartado 2, consideramos que la referencia a “*los derechos de la película*” prevista en el párrafo b.7º debería hacerse, en términos más precisos, a los derechos de explotación del correspondiente largometraje, documental u obra audiovisual.

En el último párrafo debería corregirse la remisión a “*los apartados anteriores*”, efectuándola a “*los párrafos anteriores*”.

Pasando al apartado 3, consideramos que en su segundo párrafo debería invocarse el artículo 17.1 de la presente Orden, en el que se identifica al órgano competente para la concesión de las subvenciones que nos ocupan.

Artículo 28: Respecto al apartado 1, en el párrafo j) nos parece innecesario el inciso final “*...será causa de reintegro de las cantidades que, en su caso...*”, pues no hace sino reiterar lo ya dispuesto en el primer párrafo de este mismo apartado.

En cuanto al apartado 2, nos remitimos a lo ya razonado al examinar el artículo 24.4.

Pasando al apartado 3, y centrándonos en su primer párrafo, estimamos que sería recomendable introducir algún tipo de parámetro objetivo que permita apreciar y graduar el nivel de cumplimiento que se haya alcanzado en el desarrollo del proyecto subvencionado; parámetros que servirían, asimismo, para graduar proporcionalmente el alcance de un eventual reintegro.

Artículo 29: En el apartado 1 cabría hacer referencia con mayor exactitud a las infracciones que se cometan “*...en relación con las subvenciones reguladas en las presentes bases*”.

Finalmente, la remisión contemplada en el apartado 2 debería efectuarse a “*...la disposición adicional primera de la Orden por la que se aprueban las presentes bases reguladoras*”.

Por lo demás se informa favorablemente el borrador de Orden sometido a nuestro examen, a salvo su adecuada tramitación procedimental, y sin perjuicio de las observaciones de índole económico-presupuestaria que proceda formular.

Es cuanto me cumple informar

Sevilla, 21 de abril de 2022  
El Letrado de la Junta de Andalucía

Fdo.: Pablo Matoso Ambrosiani

Firmado por: MATOSO AMBROSIANI JOSE PABLO		21/04/2022 13:26	PÁGINA 15 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlBjL6oAcgUDUeq1kr1\$X6gsV	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	